Adiós a las armas por Harald Müller

¿Qué bloquea el desarme nuclear?

En los años sesenta, cuando los Estados Unidos y la Unión Soviética presentaron su proyecto de tratado sobre la no proliferación al Comité de Desarme de Ginebra, formado por 18 miembros, lo que presentaron fue exactamente eso, un tratado para evitar la proliferación de las armas nucleares en más Estados. El proyecto prohibía que los Estados no poseedores de armas nucleares adquirieran dichas armas y que los cinco Estados que las poseían las suministraran.

Sin embargo, no fue posible concertar un tratado en esos términos solamente. Por ello, se añadieron los artículos IV (sobre la cooperación nuclear con fines pacíficos) y VI (sobre el desarme). Este “trato” fue la condición para que pudiera salir a la luz el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares (TNP).

Resulta paradójico que los Estados poseedores de armas nucleares, tan preocupados por sus propios derechos soberanos, no tengan en cuenta que la soberanía también es importante para otros Estados.

Hoy, cuando el desarme nuclear se encuentra estancado, algunos Estados poseedores de armas nucleares proclaman que la disposición relativa al desarme fue insustancial e innecesaria. Plantean que a los Estados no poseedores de armas nucleares les importa única y exclusivamente su seguridad, y añaden que la proliferación afectaría a la seguridad de dichos Estados, mientras que los arsenales de las potencias nucleares no tienen efecto negativo alguno sobre ésta. Por lo tanto, afirman, el desarme no tiene en realidad nada que ver con el Tratado ni con su futura estabilidad.

Esta forma de pensar es un error grave y potencialmente fatal. La seguridad es una consideración muy importante para los Estados, pero no es en modo alguno la única. Resulta paradójico que los Estados poseedores de armas nucleares, tan preocupados por sus propios derechos soberanos, no tengan

en cuenta que la soberanía también es importante para otros Estados.

La renuncia a las armas más poderosas de nuestro tiempo — el compromiso contraído por los Estados no poseedores de armas nucleares signatarios del TNP— fue una decisión sin precedente histórico adoptada por Estados que disponían de recursos para adquirirlas. Fue una renuncia a la igualdad soberana que sólo pudo obtenerse con la promesa de que sería temporal.

Pero lo que ahora se está gestando es un juego peligroso. Los Estados poseedores de armas nucleares no parecen estar dispuestos a cumplir los compromisos relativos al desarme que adquirieron en virtud del artículo VI del TNP. Al mismo tiempo, insisten en que los Estados no poseedores de armas nucleares cumplan meticulosamente los artículos II (renuncia a las armas nucleares) y III (salvaguardias nucleares) y que incluso acaten los nuevos requisitos que se imponen de cuando en cuando (como la renuncia a actividades del ciclo del combustible nuclear).

Un juego con pendientes resbaladizas

El peligro del juego consiste en que todo esto está ocurriendo sin que los Estados poseedores de armas nucleares estén dispuestos a ofrecer nada a cambio. Su postura aumenta el malestar de un creciente número de Estados no poseedores de armas nucleares respecto del Tratado. Aunque esto no provoque un éxodo en masa, reduce la disposición a aceptar medidas de verificación, cumplimiento y aplicación más rigurosas, y por lo tanto, con el tiempo, podría socavar la eficacia del TNP. Si los países sienten que el Tratado está perdiendo valor, podrían llegar a sopesar la opción de retirarse. Los Estados poseedores de armas nucleares, siempre tan preocupados por las “pendientes resbaladizas”, deberían tener en mente ésta, la más resbaladiza de todas.

A este juego se añaden los acontecimientos particulares ocurridos en los últimos años. En 1995, y más aún en 2000, se puso de manifiesto un cambio de actitud y de estrategia de los Estados no poseedores de armas nucleares respecto del artículo VI. En lugar de exigir a los poseedores de armas nucleares medidas utópicas, y por tanto no realistas y exageradamente ambiciosas, propusieron medidas tangibles y escalonadas. Tras prolongadas y arduas negociaciones, se aprobó por consenso un

“Programa de Acción”. La aceptación se logró en el contexto de los “Principios y objetivos” de la Conferencia encargada del examen y la prórroga del TNP celebrada en 1995, y de las “trece medidas” (que en realidad son 21 medidas independientes) de la declaración final de la Conferencia de Examen del año 2000.

Si los países sienten que el Tratado está perdiendo valor, podrían llegar a sopesar la opción de retirarse. Los Estados poseedores de armas nucleares, siempre tan preocupados por las “pendientes resbaladizas”, deberían tener en mente ésta, la más resbaladiza de todas.

En ese momento, los Estados no poseedores de armas nucleares aún creían que compartían con sus interlocutores poseedores de dichas armas una sólida visión de cómo proceder para la puesta en práctica del artículo VI. Nadie se hacía la ilusión de que todas las medidas pudieran ejecutarse de manera estricta. La mayoría aceptó que la falta de acuerdo acerca de una enmienda del Tratado sobre los misiles antibalísticos entre Washington y Moscú supusiera el fin de ese Tratado. Sin embargo, las patéticas insuficiencias en la aplicación de las “trece medidas”, acompañadas de declaraciones de varios países poseedores de armas nucleares en el sentido de que no se sentían obligados por esas medidas acordadas (que, por constituir la interpretación común de los Estados Partes en el TNP de cómo debe aplicarse el artículo VI, son políticamente vinculantes), provocaron conmoción y una gran frustración entre la mayoría de las Partes en el TNP.

Una postura mejor

Si partimos del concepto de “trato” y aceptamos que el desarme nuclear no ocurrirá de un día para otro, los Estados poseedores de armas nucleares podrían asumir una postura diferente. Un Estado fiel a su obligación en materia de desarme debería guiarse por los siguientes principios:

- ◆ Mantener en su arsenal el mínimo absoluto de ojivas nucleares que pueda disuadir a su enemigo —o a una combinación de enemigos— de amenazar la supervivencia de su país.
- ◆ Elaborar una doctrina y la respectiva política de despliegue concebidas estrictamente como represalia.
- ◆ Evitar avances técnicos y doctrinarios que tiendan a reservar a las armas nucleares una función que rebase este limitado papel de disuasión/represalia.

- ◆ Evitar todas las posturas ofensivas que puedan hacer creer a nuevos agentes que su supervivencia podría estar en juego, a fin de no motivar en ellos el deseo de obtener armas nucleares.
- ◆ Desplegar todos los esfuerzos posibles para encontrar vías alternativas de garantizar la propia seguridad, lo que abarca desde una defensa convencional más fuerte hasta la solución de los conflictos que las armas nucleares estaban destinadas a prevenir; es decir, sustituir la relación de disuasión hostil por una seguridad basada en la cooperación, solución que naturalmente depende de la disposición de la otra parte a actuar de la misma manera.
- ◆ Eliminar todas las armas nucleares que no son necesarias para asegurar la supervivencia, y eliminar la última arma nuclear si se han creado vías alternativas para asegurar la supervivencia.

Una rápida mirada a las “trece medidas” muestra que en gran parte son compatibles con esta postura. (*Véase el recuadro*).

Una vez vistas las trece medidas, resulta mucho más asombrosa la reticencia de los Estados poseedores de armas nucleares. Las propias medidas presentan opciones razonables que deberían redundar en beneficio de esos Estados. Crean confianza, transparencia y expectativas mutuas mucho más fidedignas, sin eliminar el valor disuasivo en que al parecer aún creen todas las potencias nucleares. Además, varios de los aspectos contenidos en las trece medidas —como la reducción de las armas nucleares no estratégicas, la reducción verificada y la presentación al OIEA, para fines de salvaguardias, del material fisionable que ya no se destina a la fabricación de armas— promueven, de manera indirecta, el objetivo mundial de combatir el terrorismo. Esas medidas dificultan el acceso de los agentes no estatales a las armas nucleares y materiales conexos, objetivo que el Consejo de Seguridad hizo suyo y propugnó en su Resolución 1540, aprobada en abril de 2004.

En la actualidad los Estados poseedores de armas nucleares no se ven enfrentados a amenazas existenciales contra las que parezca necesaria la opción sin restricciones de mantener o adquirir grandes arsenales o nuevas armas revolucionarias. Si existe alguna preocupación de que Corea del Norte o el Irán estén realizando actividades nucleares que puedan convertirlos en nuevas potencias nucleares, los arsenales existentes en el mundo son más que suficientes para controlar ese riesgo.

Está igualmente claro que no hay necesidad de esa opción para la intervención humanitaria o para las misiones de pacificación o de mantenimiento de la paz. Por el contrario, tomar en consideración la posibilidad de emplear armas nucleares en dichas situaciones sería contrario a la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1996. La Corte dictaminó que, si hubiera un caso en que pudiera justificarse el uso de armas nucleares, sería sólo cuando estuviera en juego la supervivencia de la nación.

Tampoco se necesitan armas nucleares para mantener a raya o eliminar a un grupo dirigente hostil, como lo han demostrado las experiencias de Yugoslavia, el Afganistán y el Iraq. Además,

13 medidas ... y más

Las 13 medidas prácticas aprobadas por los Estados Partes en el TNP en 2000 constan de 21 aspectos independientes:

- ❶ La importancia y urgencia de que se obtengan las firmas y ratificaciones del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, sin demora ni condiciones, y con arreglo a los procesos constitucionales, a fin de lograr su pronta entrada en vigor.
- ❷ Una moratoria de las explosiones de ensayo de armas nucleares o cualesquiera otras explosiones nucleares, hasta que entre en vigor el mencionado Tratado.
- ❸ La necesidad de reanudar las negociaciones en el marco de la Conferencia de Desarme para la concertación de un tratado no discriminatorio, multilateral, e internacional y efectivamente verificable, por el que se prohíba la producción de material fisionable para la fabricación de armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares, de conformidad con la declaración de 1995 del Coordinador Especial y el mandato en ella enunciado, teniendo en cuenta los objetivos del desarme nuclear y de la no proliferación. Se insta a la Conferencia de Desarme a que acuerde un programa de trabajo en el que figure el inicio inmediato de negociaciones sobre dicho tratado con vistas a concluirlo en un plazo de cinco años.
- ❹ La necesidad de crear en el marco de la Conferencia de Desarme un órgano subsidiario adecuado, con un mandato para tratar las cuestiones relativas al desarme nuclear. Se insta a la Conferencia de Desarme a que convenga en un programa de trabajo en el que figure el establecimiento inmediato de dicho órgano.
- ❺ El principio de la irreversibilidad, aplicable al desarme nuclear, al control de las armas nucleares y de las armas de otro tipo, así como a las medidas de reducción de armamentos.
- ❻ Un compromiso inequívoco de los Estados poseedores de armas nucleares de eliminar por completo sus arsenales nucleares, con miras a lograr el desarme nuclear, compromiso que todos los Estados Partes han contraído en virtud de lo dispuesto en el artículo VI.
- ❼ La rápida entrada en vigor y completa ejecución del START II y la concertación del START III lo antes posible, preservando y fortaleciendo al mismo tiempo el Tratado sobre la limitación de los sistemas de misiles antibalísticos, como piedra angular de la estabilidad estratégica y base para nuevas reducciones de las armas estratégicas ofensivas, de conformidad con sus disposiciones.
- ❽ La conclusión y aplicación de la Iniciativa Trilateral de los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia y el Organismo Internacional de Energía Atómica.
- ❾ La adopción por todos los Estados poseedores de armas nucleares de medidas que conduzcan al desarme nuclear, de manera que se promueva la estabilidad internacional y sobre la base del principio de la seguridad sin menoscabo para todos:
 - ◆ Nuevos esfuerzos de los Estados poseedores de armas nucleares para reducir unilateralmente sus arsenales nucleares;
 - ◆ Mayor transparencia de los Estados poseedores de armas nucleares respecto de su capacidad en la esfera de las armas nucleares y el cumplimiento de los acuerdos, con arreglo al artículo VI y como medida voluntaria de fomento de la confianza, para que se siga avanzando en el desarme nuclear;
 - ◆ Mayor reducción de las armas nucleares no estratégicas, sobre la base de iniciativas unilaterales y como parte integrante del proceso de reducción de las armas nucleares y de desarme;
 - ◆ Medidas concretas acordadas para seguir reduciendo el estado de disposición operacional de los sistemas de armas nucleares;
 - ◆ Disminución del papel de las armas nucleares en las políticas de seguridad, para reducir al mínimo el riesgo de que estas armas lleguen a utilizarse, y para facilitar el proceso de su total eliminación;
 - ◆ La participación, tan pronto como sea posible, de todos los Estados poseedores de armas nucleares en el proceso conducente a la total eliminación de sus armas nucleares.
- ❿ La adopción de disposiciones por todos los Estados poseedores de armas nucleares para someter a la verificación del OIEA u otro órgano de verificación internacional pertinente, en cuanto sea viable, el material fisionable que cada uno de ellos considere que ya no precisa para fines militares, así como de disposiciones para que ese material se destine a fines pacíficos, con objeto de garantizar que quede permanentemente fuera de los programas militares.
- ⓫ La reafirmación de que el objetivo final de los esfuerzos de los Estados en el proceso de desarme es el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz.
- ⓬ La presentación de informes periódicos, en el marco del proceso fortalecido de examen del Tratado sobre la no proliferación, por todos los Estados Partes, sobre la aplicación del artículo VI y del inciso c) del párrafo 4 de la Decisión de 1995 sobre los "Principios y objetivos para la no proliferación de las armas nucleares y el desarme", y teniendo presente la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996.
- ⓭ La continuación del desarrollo de la capacidad de verificación que será necesaria para garantizar el cumplimiento de los acuerdos sobre desarme nuclear, para el logro y el mantenimiento de un mundo libre de armas nucleares.

La Junta Consultiva en Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

En 1978 se estableció la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme del Secretario General de las Naciones Unidas, cuya función es elaborar recomendaciones prácticas sobre cuestiones relativas al control de armamentos, la no proliferación y el desarme.

Recientemente, la Junta examinó los temas del terrorismo y las armas de destrucción en masa; el cumplimiento, la verificación y la aplicación de los tratados de desarme multilaterales; la revolución en los asuntos militares; el desarme y la seguridad humana; el desarme y el desarrollo; la prevención del emplazamiento de armas nucleares en el espacio ultraterrestre; y la contención de la proliferación de armas pequeñas y ligeras, entre otros. También inició el Estudio de las Naciones Unidas sobre la educación para el desarme y la no proliferación, aprobado por la Asamblea General en 2002.

La Junta cuenta con 22 miembros designados por el Secretario General, que prestan sus servicios a título personal.

Además de asesorar al Secretario General, la Junta examina estudios e investigaciones auspiciados por las Naciones Unidas o instituciones del sistema de las Naciones Unidas; funciona como Consejo de Administración del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR); y asesora al Secretario General en la aplicación del Programa de las Naciones Unidas de Información sobre Desarme. El Director del UNIDIR participa como miembro nato de la Junta.

Para más información, véanse las páginas web de las Naciones Unidas en www.un.org/issues/m-disarm.asp

existen también opciones convencionales para hacer frente a la amenaza de las armas biológicas o químicas.

Incluso si la disuasión nuclear se considerara necesaria, unos arsenales drásticamente reducidos serían todavía suficiente. Por otra parte, contra el azote de nuestra época, el terrorismo transnacional, las armas nucleares no tienen utilidad alguna.

Restablecer la confianza

Entonces, ¿qué detiene el desarme nuclear? A mi juicio, uno de los problemas es la desconfianza residual, que hace que algunos Estados poseedores de armas nucleares quieran mantener

abierta la opción de poseer arsenales mayores para el caso de que se introduzcan defensas contra los misiles balísticos. Más allá de esta preocupación estratégica específica, parece ser que algunos confieren al mantenimiento de la libertad de acción como tal tan alto valor, que incluso los compromisos jurídicos y políticos pasan a segundo término.

El miedo a una “pendiente resbaladiza” es otro problema. Cada vez son más fuertes los temores de que el desarme pueda conducir de manera incontrolable e importante a la eliminación de todas las armas nucleares. Incluso las medidas completamente razonables y beneficiosas acordadas en 2000 parecen un riesgo tan grande que los Estados poseedores de armas nucleares no están dispuestos a dar el primer paso. Y, naturalmente, los miembros de los complejos de armas nucleares se complacen en lanzar nuevas ideas de amenazas, contra las cuales recomiendan luego con entusiasmo respuestas nucleares como las bombas de penetración “bunker busters” o las minibombas nucleares, que, con objetivos cambiantes, vienen proponiendo desde hace decenios.

La Junta Consultiva en Asuntos de Desarme, de las Naciones Unidas, ha intentado determinar las prioridades en la esfera del desarme nuclear. En un informe dirigido al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, y su Grupo de Alto Nivel, se establecen prioridades con el objetivo de prevenir el terrorismo nuclear. Se recomienda seguir reduciendo las armas nucleares no estratégicas, hasta su eliminación; iniciar sin tardanza negociaciones sobre un tratado verificable que prevea la reducción de la producción de material fisionable destinado a la fabricación de armas; y suscribir una convención sobre la prohibición de las armas y la guerra radiológicas.

Unida a las “trece medidas”, esta lista de prioridades constituye un buen programa de acción que podría acometerse de inmediato. Una iniciativa de esta índole podría restablecer en parte la confianza de la comunidad internacional en la validez de los compromisos relativos al desarme contraídos por los Estados poseedores de armas nucleares.

Si no se avanza en esa dirección, las recriminaciones dentro del régimen del TNP podrían acrecentarse, debilitando la determinación de hacer frente al riesgo doble de una mayor proliferación nuclear y del acceso por los terroristas a las más horribles armas de nuestro tiempo.

Harald Müller es Director del Instituto de Investigaciones para la Paz de Francfort (Alemania) y Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Francfort. Fue Presidente de la Junta Consultiva en Asuntos de Desarme del Secretario General de las Naciones Unidas y miembro del Grupo de Expertos del Director General del OIEA sobre enfoques multinacionales relativos al ciclo del combustible nuclear. El presente artículo refleja estrictamente sus opiniones personales, y no debe atribuirse a ninguno de los organismos internacionales mencionados. Correo-e: mueller@hsfk.de